

JH/JM/RS

13.4.2016

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Palkansaajakeskusjärjestöt SAK, Akava ja STTK esittävät työ- ja tasa-arvovaliokunnan pyytämänä lausuntona hallituksen esityksestä 39/2016 vp., jolla implementoidaan lähetettyjen direktiivin 96/71 ns. täytäntöönpanodirektiivi 2014/67, seuraavaa.

Yleistä

Lähetettyjen työntekijöiden aseman parantaminen on tärkeää. Kieltä taitamattomina ja suomalaisen yhteiskuntaan perehtymättöminä he ovat usein haavoittuvassa asemassa ja helppoja väärinkäytösten uhreja. Tässä mielessä täytäntöönpanodirektiivin mahdollisimman laaja toimeenpano Suomessa on välttämätöntä.

Euroopan unionin ja myös kansainvälisen työjärjestön (ILO) tarkoituksena on, että työntekijöiden asemaa parannetaan jatkuvasti. Esityksen yleislinjana ovat lainsäädäntömuutokset, joilla pyritään tehostamaan sitä, että Suomeen lähetettyihin työntekijöihin sovellettaisiin myös käytännössä lainsäädännössä ja yleissitovissa työehtosopimuksissa määritellyt työehtoja. SAK, Akava ja STTK jakavat tämän tavoitteen. Esitys kuitenkin sisältää eräin ollen osin puutteita, joiden vuoksi tavoite ei toteudu tai toteutuu vajavaisesti.

Hallituksen ehdottama mahdollisimman kapea täytäntöönpano aiheuttaa ongelmia myös lain ymmärtämisessä. Laajempi täytäntöönpano antaisi mahdollisuuksia tehdä selkeämpiä ja ymmärrettävämpiä lakeja. Täytäntöönpanodirektiivi olisi mahdollistanut esimerkiksi sen, että myös muilla aloilla kuin rakennuslalla toimeksiantajan vastuu olisi nykyistä laajempaa. Tällainen laajempi vastuu olisi ollut perusteltua muun muassa sen takia, että tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettu laki (ns. tilaajavastuulaki) koskee kaikkia aloja.

Lähetetyn työntekijän määrittely: valeyrittäjät

Työntekijöiden lähettämisestä annettavan lain 2§:n 1 kohdan sisältämä työntekijän käsite on sinänsä lakiteknisesti moitteeton säätäessään lain soveltumaan työntekijänä tehtävään työhön. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (esityksen s. 38) kaikissa tapauksissa puolestaan on – aidon lähettämisen kriteerien nojalla - myös arvioitava, onko kysymyksessä työsopimuslaissa tarkoitettu työsuhde ja kuka on työnantaja, vai onko kyse muusta kuin työsuhteesta tehtävästä työstä. Jos työsuhde on naamioitu yrittäjän työksi, on kyse ns. valeyrittäjästä.

Esityksen välineet valeyrittäjäysoongelmaan puuttumiseksi eivät kuitenkaan ole riittäviä. Työsuojelelun valvonnasta annettuun lakiin (13§:n uusi 8 kohta) *lisäyksenä* ehdotettu säännös – luettuna yhdessä työntekijöiden lähettämisestä annettavan lain 17§:n (viranomaisen tiedonsaantioikeus) kanssa - vie johtopäätökseen, että tarkoituksena on viranomaisvalvonnan ulottaminen vain työsuhteen ja valeyrittäjäyden rajankäyntiin liittyvään *tietojensaantiin* ja siihen liittyvän kehotuksen antamiseen valeyrittäjäksi katsottavan henkilön toimeksiantajalle/työnantajalle.

SAK

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
Hakaniemenranta 1, 3. krs, 00530 Helsinki
PL 157, 00531 Helsinki
vaihde 020 774 000
www.sak.fi

AKAVA

Akava ry
Rautatieäisenkatu 6
00520 Helsinki
vaihde 020 7489 400
www.akava.fi

STTK

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
Mikonkatu 8 A, 6. krs, 00100 Helsinki
PL 421, 00101 Helsinki
vaihde (09) 131 521
www.sttk.fi

Myös lähettävälle yritykselle työntekijöiden lähettämisestä annettavan lain 35§:n nojalla määrättävä laiminlyöntimaksu rajoittuisi hallinnollisiin tai kontrollivaatimuksiin (ennakkoilmoitus työvoiman lähettämisestä, edustajan asettaminen ja tietojen sekä selvitysten saattavilla pito).

Johtopäätökseksi jää, että itse valeyrittäjyyden estämiseksi hallitus ei esitä myös käytännössä riittäviä toimia vaan tyytyy siihen teoreettiseen asetelmaan, että yrittäjäksi naamioitu työntekijä itse nostaisi kanteen toimeksiantajaansa/työnantajaansa vastaan ja vaatisi työntekijäaseman vahvistamista ja siihen kuuluvia etuja. Myös viranomaisen toimeksiantajalle (työnantajaksi katsottavalle taholle) asettaman uhkasakon ja työnteon keskeyttämisen määrääminen tulisi olla mahdollista valeyrittäjyyden torjumiseksi.

Päivärahat ja lomaraha osana vähimmäispalkkaa (työntekijöiden lähettämisestä annettavan lain 5 §)

Esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s. 43) on ensiksi – täysin oikein - todettu, että vähimmäispalkkaa määriteltäessä on otettava huomioon lähetettynä olostä maksettavat lisät. Juuri päivärahan osalta olennaista on, että tuomiossa C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto päiväraha määriteltiin lähettämiseen liittyväksi lisäksi (tuomion 47 kohta). Tuomio ts. tarkoittaa sitä, että lähetetyillä työntekijöillä on oikeus, paitsi varsinaiseen palkkaan, myös vakioituun päivärahaan samoilla työmatkan kestoa ja työkohteen maantieteellistä sijaintia (etäisyys kotoa ja työhönottopaikasta) koskevilla kriteereillä kuin ne, jotka koskevat paikallisia työntekijöitä (tuomion 52 kohta). Tuomio ei tarkoita sitä, että lähetetyillä työntekijöillä olisi oikeus päivärahaan vain niiltä työmatkoilta, joita he ehkä tekevät Suomen sisällä. Tarvittaessa havainnollistamme tätä valiokunnassa suullisesti.

Esityksen yksityiskohtaiset perustelut antavat aiheen kritiikkiin myös selvyiden kannalta. Esitys ensinnäkin toteaa SAK:n, Akavan ja STTK:n ministeriön työryhmän mietintöön jättämän eriävän mielipiteen sisältämän kannan siitä, että esityksen perusteluissa olisi selvyiden vuoksi syytä todeta lähetettyjen työntekijöiden oikeus päivärahaan. Tätä ei ole tehty. Kun perusteluissa (edelleen s. 43, 4. kpl) lisäksi jatkossa todetaan, että oikeus saada työnantajalta yleissitovan työehtosopimuksen mukaista korvausta Suomeen lähettämisestä aiheutuneista tosiasiallisista kustannuksista rajoittuu Suomen sisällä tehtäviin työmatkoihin, voisi tästä seurata myös se tulkinta, että myös oikeus päivärahaan rajoittuisi näihin matkoihin. Tällainen tulkinta – paitsi, ettei vastaa se tuomiota C-396/13 – johtaisi monissa tilanteissa kilpailun vääristymiseen työvoimaa lähettävän yrityksen eduksi.

Esityksen perustelujen s. 44 käsitellään edelleen ja siinä nimenomaisesti tuomiota C-396/13, todeten monimielisesti, että – mitään enempää lausumatta - tapauksen ”keskeisenä kysymyksenä” oli mm. oikeus päivärahaan.

Lomarahan osalta esityksessä todetaan SAK:n, Akavan ja STTK:n työryhmän mietintöön liitetyn eriävän mielipiteen toteamus siitä, että tuomion C-396/13 mukaan työntekijöillä on oikeus myös lomarahaan. Esityksen perustelujen s. 44 mukaan tuomion keskeisenä kysymyksenä oli myös se, minkälaiseen ”lomapalkkaan” lähetetyillä työntekijällä on oikeus. Tosiasiassa tuomio vahvisti, että ylipäättään loma-ajan palkkaus, mihin lomaraha yleisen kielikäytön mukaan sisältyy, liittyy erottamattomasti palkkaan, jonka työntekijä saa vastikkeena suorittamastaan työstä (tuomion 68 kohta). Valiokunnan mietinnössä olisi selvyiden vuoksi syytä todeta myös oikeus lomarahaan.

SAK:n, Akavan ja STTK:n edellä oikeina esittämien tulkintojen tueksi voi viitata myös komission ehdotukseen lähetettyjen ”emodirektiivin” 96/71 uudistamiseksi (KOM(2016)128). Se nojaa palkkausmääräyksen osalta tuomioon C-396/13 ja sisältää sen linjalta ehdotuksen, jonka mukaan työntekijällä on oikeus työntekevaltion kaikkiin palkkauselementteihin (ehdotuksessa palkkaus – englanniksi remuneration – on käännetty hankalasti ”korvaukseksi”), jotka johtuvat laista tai yleissitovista työehtosopimuksista. Tuomiossa C-396/13 lähetetyille työntekijöille myönnettiin oikeus kaikkiin Suomessa sovellettaviin palkkauselementteihin, komennustyökohteen ja asunnon välisten päivittäisten matkojen korvausta myöten.

Majoituskustannusten korvaukset

Kustannusten korvausten osalta mietintö toteaa (s. 43), että lähetetyn työntekijän oikeus mm. majoituskustannusten korvaukseen määräytyisi työ sopimuksesta ja siihen sovellettavasta laista. Kuten tuomion C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto 58 kohdasta ilmenee, majoituskustannuksiinkin soveltuu SEUT 57 artikla, joka viittaamalla 3 kohdassaan ”samoihin ehtoihin” (toisen jäsenvaltion palveluntarjoajien ja vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten – myös yritysten – välillä) implisiittisesti sisältää lähetettyjen ja kansallisten työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun työehdoissa. Sikäli kuin asianomaisessa yleissitovassa työehtosopimuksessa on majoituskustannuksia koskevia määräyksiä, ne kattavat sen mukaisesti vähimmäisehtoina myös lähetetyt työntekijät.

Tilaaajan vastuu (täytäntöönpanodirektiivin 12 artikla, työntekijöiden lähettämisestä annettavan lain 15§: Rakennusalan työtä koskeva rakennuttajan ja pääurakoitsijan vastuu)

Nojaamme ensin ministeriön työryhmän mietintöön liitettyyn eriävään mielipiteeseemme.

Hallitus esittää, että rakennusalan töissä olisi jatkossa erityinen rakennuttajan tai pääurakoitsijan velvollisuus selvittää lähetettyjen työntekijöiden maksamattomia palkkoja. Tältä osin esitetty perustuu täytäntöönpanodirektiivin 12 artiklan 6 kohtaan, jossa sallitaan jäsenvaltioiden ottavan käyttöön artiklan 2 kohdassa säädettyjen toimenpiteiden sijasta muita asianmukaisia täytäntöönpanotoimenpiteitä.

Direktiivin 12 artiklan 2 kohdassa säädetään toimeksiantajan materiaalisesta palkkavastuusta alihankkijan lähetetyille työntekijöille. Tämä vastuu voi 6 kohdan mukaan olla muutakin. Vastuun täytyy kuitenkin olla ”unionin ja kansallisen lain ja/tai käytännön mukaisia muita asianmukaisia täytäntöönpanotoimenpiteitä”. Jotta siis muista toimenpiteistä voidaan säätää, niiden pitää olla ”asianmukaisia”.

Mikään ei viittaa siihen, että 2 kohdan materiaalisesta vastuusta valtio voisi säätää vain hallinnollisesta vastuusta. Kyse on siis molemmissa artiklan kohdissa materiaalisesta vastuusta. Hallitus ei kuitenkaan esitä materiaalista, siis palkkavastuuta vaan materiaalisesta vastuusta sijasta (”velvollisena vastaamaan”) esitetään pelkkää hallinnollista vastuuta eli alihankkijan selvitys toimeksiantajalle riittäisi. Hallituksen esitys ei tältä osin vastaa täytäntöönpanodirektiiviä, vaikka se onkin nykytilaan verrattuna selkeä parannus.

Hallituksen esityksen mukaan selvitysvelvollisuus koskisi vain lähetettyjä työntekijöitä. Ei-lähetetyillä alihankkijan työntekijöillä eli kansallisilla työntekijöillä ei olisi esityksen mukaan vastaavaa oikeutta saada palkkasaataviaan selvitettyksi. Toimeksiantajan ei toisin sanoen tarvitsisi muiden kuin lähetettyjen työntekijöiden osalta selvittää maksamattomia palkkoja. Esitys rikkoo tältä osin Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklan syrjintäkieltoa. Valtio

ei artiklan 2 kohdan mukaan voi asettaa työntekijöitä eri asemaan esimerkiksi kansalaisuuden perusteella, mitä työryhmä nyt kuitenkin esittää.

Lisäksi toteamme, että edellä tilaajan vastuusta todettujen näkökohtien tarkoituksena ei ole esittää, ettei rakennusalan selvitysvelvollisuutta pitäisi hallituksen esittämässä muodossa säätää. Näkemyksemme on, että selvitysvelvollisuus olisi perusteltua säätää vielä hallituksen esittämää velvollisuutta laajemmaksi.

Sanktiot

Esityksen sanktioiden rahallinen taso on riittämätön eikä toteuta täytäntöönpanodirektiivin niiltä edellyttämää tehokkuutta, oikeasuhtaisuutta ja varoittavuutta. Vertailun vuoksi viitamme Saksan lähetettyjen lakiin (Arbeitnehmer-Entsendegesetz, AEntG), jossa Saksan asianomaisten työehtojen noudattamatta jättämistä voi koskea maksimissaan 500.000 euron ja hallinnollisten velvoitteiden (ilmoitukset, tietojensaanti, yms.) laiminlyöntiä 30.000 euron hallinnollinen sakko (Geldbuße, AEntG, 23§).

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Akava ry

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry